



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2009 - 2014

Комисия по правни въпроси

2009/0025(COD)

29.1.2010

СТАНОВИЩЕ

на комисията по правни въпроси

на вниманието на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

относно предложението за регламент на Съвета за изменение на Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген по отношение на дългосрочните визи и сигналите в Шенгенската информационна система (COM(2009)0090 – C6-0107/2009 – 2009/0025(COD))

Докладчик по становище: Piotr Borys

PA_Legam

КРАТКА ОБОСНОВКА

Общи сведения

В известна степен може да изглежда парадоксално това, че много лица, притежаващи дългосрочни визи, се ползват с по-малко свобода на движение в шенгенското пространство, отколкото лица с краткосрочни визи. Две тясно свързани предложения на Комисията, едното по процедурата на консултация¹, а другото по процедурата на съвместно вземане на решение², се опитват да намерят решение за този парадокс. Ако бъдат приети, те ще дадат възможност на лицата, притежаващи дългосрочни визи, да се движат свободно на цялата територия на шенгенското пространство, по начин, равностоеен на този, който е валиден за лицата, притежаващи краткосрочни визи.

Предложеното от Комисията решение отбягва практическите пречки и забавяния, които се наблюдават в много държави-членки от лица, притежаващи дългосрочни визи, по отношение на издаването на разрешения за пребиваване.

Режимът, който се прилага понастоящем³, бе счетен за незадоволителен в практиката, а неговият срок на действие изтича на 5 април 2010 г. Това направи въпроса доста спешен.

Позиция на докладчика

Докладчикът изразява съгласие с общия подход на предложението и с основните му принципи, според които всяко лице следва да може да пътува в шенгенското пространство за кратки периоди на престой, до три месеца на полугодие, с документа, въз основа на който то пребивава законно в дадена държава-членка.

Неприемливо е граждани на трети страни, които са в състояние да докажат, че пребивават законно в дадена държава-членка, да не могат да се възползват от равнище на свободата на движение, което би съпътствало разрешение за пребиваване. Такива лица, притежаващи дългосрочни визи, например биха могли да бъдат студенти или ученици, желаещи да отидат на екскурзия с опознавателна цел в друга държава-членка⁴, учени⁵, определени членове на семейството на граждани от трети страни⁶ и граждани на Съюза⁷, както и определени дългосрочно пребиваващи граждани⁸.

¹ 2009/0025/CNS. Правно основание: член 63, параграф 3, буква а) от Договора за ЕО.

² 2009/0028/COD. Правно основание: член 62, параграф 2, буква а) и параграф 3 от Договора за ЕО.

³ Схемата „виза от тип D + C“ съгласно член 1 от Регламент 1091/2001 от 28 май 2001 г. за свободното движение с виза за дългосрочно пребиваване, ОВ L 150/4, в който се предвижда, че за три месеца от началната им дата на валидност дългосрочните визи „едновременно важат като визи за краткосрочно пребиваване по единен образец“. Този регламент ще бъде отменен с член 56, параграф 2, буква д) от Визовия кодекс на Общността (Регламент 810/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. за установяване на Визов кодекс на Общността, ОВ L 243/1).

⁴ Директива 2004/114/ЕО на Съвета от 13 декември 2004 г. относно условията за прием на граждани на трети страни с цел образование, ученически обмен, безвъзмездно обучение или доброволческа дейност, ОВ L 375/12.

⁵ Директива 2005/71/ЕО на Съвета от 12 октомври 2005 г. относно специфична процедура за прием на граждани от трети страни за целите на провеждане на научноизследователска дейност, ОВ L 289/15.

Но за да функционира подобна система и за да се избегне „пазаруването на визи”, при което лица могат да заобикалят отказа за издаване на виза от една държава-членка, като подадат заявление за същата виза в друга държава-членка, трябва да се въведат проверки, равностойни на съществуващите в други области, с цел да се гарантира подходяща комуникация между държавите-членки и последователност между издаването на дългосрочни визи и разрешения за пребиваване и подаването на сигнали в ШИС.

Освен това докладчикът също така счита, че предложението, тъй като то представлява неотложно решение на сложен проблем, може да има неочаквани последици в дългосрочен план, особено ако дългосрочните визи трябва да се регламентират на равнище ЕС. Затова беше включена клауза за докладване и преразглеждане.

Докладчикът счита, че прилагането на правото на Съюза също стои в основата на това предложение, тъй като много държави-членки не издават разрешения за пребиваване в рамките на определени срокове, дори когато това е посочено в законодателството като задължение. Трябва да се има предвид, че и трети държави свидетелстват за това положение. Поради това Съюзът следва да направи всичко възможно, за да гарантира, че прилагащите се в различните държави-членки процедури са съгласувани помежду си. Поради тази причина докладчикът призовава Комисията да проучи положението в отделните държави-членки и където е възможно, да започне процедури за нарушения, за да се гарантира спазването на закона. Комисията следва да се основава на дългогодишната съдебна практика, според която дори сравнително незначителни, но общи и последователни административни практики могат да представляват нарушение, въпреки формално правилното транспониране от страна на държавата-членка¹. Следва също така да се уточни, че настоящите предложения по никакъв начин не освобождават държавите-членки от техните задължения, предвидени в различни инструменти на Общността, да издават разрешения за пребиване.

Трябва да се има предвид и фактът, че настоящото предложение е неразривно свързано с предложението на Комисията по отношение на движението на лица с дългосрочни визи (СОМ(2009)091) и поради това следва да се разглежда заедно с него. Докладчикът застъпва становището, че правото на свободно движение, установено с член 21, параграф 1 от Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген, изменена с горепосоченото предложение, следва да се прилага и по отношение на граждани на трети страни, които притежават валидна дългосрочна виза, издадена от една от държавите-членки, съгласно предвиденото в член 18 от Конвенцията, и съответно следва да се обозначи върху визовия стикер, като се уточни територията, в рамките на която притежателят на виза има право да пътува.

⁶ Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 г. относно правото на събиране на семейството, *ОВ L 251, 3.10.2003 г., стр. 12–18.*

⁷ Директива 2004/38/ЕО относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите-членки, *ОВ L 158/77.*

⁸ Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 г. относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни, *ОВ L 16, 23.1.2004 г., стр. 44-53.*

¹ Например, вж. дело С-494/01 „Комисията срещу Ирландия”, 26 април 2005 г., разширен състав на Съда на ЕО.

Накрая, докладчикът припомня абсолютната необходимост от това ШИС II и ВИС да започнат да функционират възможно най-скоро. Според него ШИС II ще доведе до значителни подобрения и нови функции, като например въвеждането на биометрични данни и взаимното свързване на сигнали, което ще допринесе за по-добрия контрол върху външните граници и за повишаването на сигурността. Забавянията в графика за прилагането на двете системи е в ущърб и на ефективността на свързаното с тях законодателство.

С оглед на спешността на това досие, докладчикът си запазва възможността да допълни настоящото проектостановище, като внесе допълнителни изменения съобразно обичайната процедура, в хода на развитието на процедурата в отделните институции и с оглед на влизането в сила на Договора от Лисабон¹.

ИЗМЕНЕНИЯ

Комисията по правни въпроси приканва водещата комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи да включи в доклада си следните изменения:

Изменение 1

Предложение за регламент – акт за изменение

Член 1 – точка 1 а (нова)

Конвенция за прилагане на споразумението от Шенген

Член 25 – параграф 1 – алинея 1

Текст, предложен от Комисията

Изменение

(1а) В член 25 първата алинея на параграф 1 се изменя, както следва:

"1. Когато една договаряща страна предвижда издаване на разрешение за пребиваване, тя извършва търсене в Шенгенската информационна система (ШИС). Когато една договаряща страна предвижда издаване на разрешение за пребиваване на чужд гражданин, за който е подаден сигнал за целите на отказ за влизане, тя предварително се консултира с договарящата страна,

¹ Вж. по-специално член 77, параграф 2, буква а) от ДФЕС, който предвижда обичайната законодателна процедура.

която го е регистрирала, и отчита нейните интереси; разрешението за пребиваване се издава само когато има сериозни основания и при съществена необходимост за заинтересованата договаряща страна да стори това, а именно такива от хуманитарен характер или произтичащи от международни задължения."

Обосновка

Настоящото изменение трябва да се чете заедно с член 1, параграф 2 от предложението на Комисията, с което, наред с другото, в обхвата на горепосочения параграф се включват и дългосрочните визи. Изменението изисква компетентните органи да извършват систематични проверки в ШИС, преди да издават разрешения за пребиваване или дългосрочни визи, като по този начин се изяснява, че няма да възникне допълнителен риск за сигурността. На практика това би допринесло за борбата срещу практиката, известна като "пазаруване на визи".

Изменение 2

Предложение за регламент – акт за изменение

Член 1 – точка 1 б (нова)

Конвенция за прилагане на споразумението от Шенген

Член 25 – параграф 1 а (нов)

Текст, предложен от Комисията

Изменение

(1б) В член 25 се добавя следният параграф:

"1а. Преди подаването на сигнал за целите на отказването на достъп договарящата страна проверява националните си регистри за издадени дългосрочни визи или разрешения за пребиваване."

Обосновка

Изменението има за цел да гарантира, че регистрираните в ШИС данни съответстват на издадените дългосрочни визи или разрешения.

Изменение 3

Предложение за регламент Член 1 а (нов)

Текст, предложен от Комисията

Изменение

Член 1а

Настоящият регламент не засяга задължението на държавите-членки да издават разрешения за пребиваване на граждани на трети страни в съответствие със сроковете и предвиденото от други инструменти на общностното право, в частност:

- Директива 2005/71/ЕО на Съвета,*
- Директива 2004/114/ЕО на Съвета,*
- Директива 2003/86/ЕО на Съвета,*
- Директива 2004/38/ЕО на Съвета и*
- Директива 2003/109/ЕО на Съвета.*

Обосновка

Следва също така да се уточни, че настоящите предложения по никакъв начин не освобождават държавите-членки от техните задължения, предвидени в различни инструменти на Общността, да издават разрешения за пребиване.

Изменение 4

Предложение за регламент Член 1 б (нов)

Текст, предложен от Комисията

Изменение

Член 1б

Не по-късно от 5 април 2012 г., Комисията представя пред Европейския парламент и Съвета доклад относно прилагането на настоящия регламент и на Регламент [200X/0000] относно движението на лица с дългосрочни визи. При необходимост докладът се придружава от предложения за

изменение на настоящия регламент.

Обосновка

Като неотложно решение на сложен проблем, и двата регламента могат да имат неочаквани последици в дългосрочен план, в частност ако дългосрочните визи трябва да се регламентират на равнище ЕС след влизането в сила на Договора от Лисабон.

ПРОЦЕДУРА

Заглавие	Дългосрочни визи и сигнали в Шенгенската информационна система
Позовавания	COM(2009)0090 – C6-0107/2009 – 2009/0025(COD)
Водеща комисия	LIBE
Становище, изказано от Дата на обявяване в заседание	JURI 19.10.2009 г.
Докладчик по становище Дата на назначаване	Piotr Borys 5.10.2009 г.
Разглеждане в комисия	2.12.2009 г.
Дата на приемане	28.1.2010 г.
Резултат от окончателното гласуване	+: 22 –: 0 0: 0
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Raffaele Baldassarre, Sebastian Valentin Bodu, Christian Engström, Marielle Gallo, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Klaus-Heiner Lehne, Antonio Masip Hidalgo, Jiří Maštálka, Alajos Mészáros, Bernhard Rapkay, Evelyn Regner, Francesco Enrico Speroni, Alexandra Thein, Diana Wallis, Cecilia Wikström
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Piotr Borys, Sajjad Karim, Vytautas Landsbergis, Kurt Lechner, Eva Lichtenberger, Toine Manders, Arlene McCarthy